

Editorial

L'Afrique de l'Ouest dans la négociation d'un APE avec la Communauté européenne

Bibiane Mbaye Gahamanyi*

Une région très fragile dans un environnement mondial incertain

Les pays de l'Afrique de l'Ouest (réunis dans le cadre de la CEDEAO élargie en Mauritanie) et la Communauté européenne ont commencé le 6 octobre 2003 la négociation d'un Accord de partenariat économique.

Le contexte régional dans lequel cette négociation se déroule est préoccupant tant du point de vue politique, économique que social. L'Afrique de l'Ouest avec 13 PMA sur 16 pays est la région la moins avancée du groupe des pays ACP. L'instabilité politique et les conflits internes règnent dans plusieurs pays y compris les deux « géants¹ » de la région, le Nigeria et la Côte d'Ivoire, ainsi que dans les pays les plus « riches » comme la Sierra Leone, le Liberia, la Guinée Conakry. Ces conflits ont des répercussions dans tous les domaines au niveau de la sous-région. L'impact social de deux décennies d'ajustement structurel avec sa cohorte de chômeurs et autres laissées-pour-compte a certainement mené à la dégradation politique et socio-économique, en offrant un terrain riche pour toutes les entreprises de déstabilisation qu'elles soient identitaires, religieuses, politiques ou ethniques. Au point de vue économique et commercial, bien que son économie soit très extravertie, la région est marginalisée et ses échanges avec le reste du monde ne représentent pas grand-chose à l'échelle mondiale. Les exportations très peu diversifiées sont constituées aujourd'hui comme en 1960 de produits primaires à faible valeur ajoutée.

Au niveau mondial, après l'effondrement du socialisme et la chute de l'URSS, le leadership politique et économique de l'Amérique et le modèle néo-libéral sont à leur tour de plus en plus contestés. Selon le mot de J. E. Stiglitz « le fondement intellectuel du laisser-faire a été pulvérisé par les faits »² et la mondialisation ont causé des ravages chez les pauvres.³ Cet état de fait est illustré par les contradictions et les échecs que connaît la réglementation du commerce international au sein de l'OMC. Échec de la démocratie (processus de prise de décision non-transparents, « pressions » de toutes sortes exercées, accords inéquitables extorqués aux pays les plus faibles) et échec du modèle de développement prescrit aux pays pauvres.

En l'absence d'un modèle clair et consensuel, c'est un sentiment d'incertitude et de rejet des préceptes des institutions financières internationales qui prévaut auprès des populations.

La négociation de la phase II et les préparatifs de la région

Comme on le sait la négociation des APE est menée en deux phases (désormais concomitamment) : la phase tous ACP qui détermine le cadre de référence pour toutes les questions d'intérêt commun à tout le groupe, et la phase régionale plus spécifique aux intérêts régionaux.

L'Afrique de l'Ouest a été l'une des premières régions des ACP, avec l'Afrique Centrale, à faire connaître son choix quant à la décision de négocier un APE et à faire connaître la configuration géographique choisie.

En janvier 2003, la conférence des chefs d'État de la région a donné mandat au Secrétariat exécutif de la CEDEAO en collaboration avec la Commission de l'UEMOA, de conduire les négociations au nom de l'Afrique de l'Ouest. Les termes du mandat de négociation ainsi que la structure de négociation ont été adoptés à cette occasion.⁴

Les termes du mandat comprennent les principaux éléments suivants :

- Soutien au processus d'intégration régionale ;
- Le développement au cœur de l'APE ;
- Le secteur agricole intégré à l'Accord ;
- Différenciation au niveau de la couverture ;
- Mesures de sauvegarde pour certains produits ;
- Asymétrie dans le calendrier de désarmement tarifaire ;
- Réglementation de la concurrence ;
- Prise en charge par l'UE des coûts de transition nets et compensation fiscale ;
- Libre circulation des capitaux.

La structure de négociation est composée des organes suivants :

- Le Conseil des Ministres de la CEDEAO ;
- Le Comité ministériel de suivi ;
- Le groupe des ambassadeurs à Bruxelles et des représentants permanents à Genève de la CEDEAO ;
- Le Comité régional de Négociation ;
- Le Comité technique d'appui.

A ces organes se sont ajoutés un comité de liaison et une task force qui comprennent tous les deux des membres de la CEDEAO et de l'UEMOA ainsi que de la Commission européenne. Ces deux organes sont chargés de faire le lien entre le CEDEAO et l'UE pour préparer les dossiers et les négociations. Les membres de ces comités assistent à toutes les réunions des groupes techniques en tant qu'observateurs.

Du côté de la Communauté européenne, c'est la Commission européenne et plus précisément la Direction générale du Commerce qui mène les négociations.

Une feuille de route en cinq points⁵ a été adoptée par la région⁶ peu après le lancement des négociations :

- Approfondissement du processus d'intégration régional préalablement à la négociation tarifaire ;
- L'amélioration de la compétitivité (renforcement des capacités et mise à niveau de l'entreprise et de son environnement) ;
- La préparation et la conduite des négociations (différentes étapes des préparations et des négociations ainsi que leur contenu) ;
- La structure de négociation et ses modalités de fonctionnement ;
- Un calendrier indicatif (les délais pour chaque point contenu dans la feuille de route).

Par ailleurs, au niveau de la région, des études d'impact sur 5 thèmes (agriculture, accès au marché, produits manufacturés, questions liées au commerce) viennent d'être complétées et doivent faire l'objet d'une validation prochainement.

On aura remarqué que deux des thèmes dits de Singapour (concurrence et investissement) figurent sur le mandat de négociation de la région. Pour réconcilier cette

position à celle prise dans le cadre de l'OMC et des alliances G20 et G90, le Comité ministériel de suivi a estimé lors de l'adoption de la feuille de route des négociations de la phase II, que les thèmes de Singapour seront négociés « au moment opportun » c'est-à-dire dès qu'un consensus serait atteint au niveau de l'OMC.

La structure de négociation qui comporte des représentants de la société civile et du secteur privé traduit à la fois le souci de cohérence dans les différentes négociations, d'harmonisation des positions des États membres, de se doter de l'expertise nécessaire et d'adopter une démarche démocratique et transparente.⁷ Cependant, on constate que, d'une part, les États (emmenés par le Nigeria)⁸ ont du mal à accepter de céder une part de leur souveraineté aux institutions régionales, et, d'autre part que la CEDEAO avec l'UEMOA ne semblent pas avoir les capacités institutionnelles requises pour mener la négociation avec la CE. Il est à craindre que de ce fait, le négociateur en chef n'ait pas la force et la liberté de manœuvre nécessaire.

Il serait également souhaitable pour des raisons de transparence que des critères soient établis pour la participation des acteurs non étatiques.

La feuille de route adoptée par la région est aujourd'hui en discussion avec la Commission européenne. Ces discussions ont fait clairement apparaître les divergences entre les deux parties, sur des points qui semblaient pourtant consensuels : les mêmes objectifs et les mêmes stratégies, traduits dans un même langage... pour aboutir à des réalités différentes.

En effet, pour les uns et pour les autres, l'objectif de l'APE est bien le développement et l'intégration dans le commerce mondial, sa valeur ajoutée est le financement du développement et la stratégie privilégiée est l'appui aux processus d'intégration régionale existants.

Partant de là, pour la région, les premières étapes du processus de l'APE sont de parachever le processus d'intégration régionale de la CEDEAO⁹ et d'identifier les mesures d'appui nécessaires pour procéder aux ajustements, tout ceci avec le soutien du partenaire. La CE quant à elle, n'entend pas faire de l'intégration des pays de la CEDEAO un préalable à la négociation tarifaire et voudrait par ailleurs dissocier dans la négociation les aspects directement commerciaux de tout ce qui concerne le renforcement des capacités pour l'amélioration de la compétitivité de la région. Celle-ci estime cependant que cette question de la compétitivité dans son ensemble constitue un enjeu majeur de la négociation. De plus, pour la CE tout ce qui relève du financement du développement n'est plus à négocier étant déjà fixé dans le cadre de la coopération financière et technique prévu par l'Accord de Cotonou. Ce sont là pour l'heure, les divergences majeures que les discussions actuellement menées tentent d'aplanir.

Préparation des acteurs de la société civile

Plusieurs dynamiques sont en cours à différents niveaux. Il s'agira ici plus spécifiquement de celle engagée dans le cadre de la plate-forme des organisations de la société civile d'Afrique de l'Ouest.

Conformément au Plan d'action de la société civile ACP adopté par le Forum de la société civile en juillet 2001 à Bruxelles et aux orientations définies par la plate-forme régionale au séminaire de Conakry en juillet 2002, la coopération économique et commerciale a été retenue comme thème prioritaire. Ce choix a été motivé par la négociation alors imminente de nouveaux accords commerciaux entre les régions du groupe ACP et la Communauté européenne.

Suite à cette décision, des activités de sensibilisation et mobilisation des OSC nationales sur la question des APE ont été organisées par la plate-forme régionale et les plate-formes

nationales, durant l'année 2003 dans plusieurs pays de la région (Bénin, Ghana, Guinée Conakry, Niger, Sénégal, Togo et Nigeria).

Un programme de préparation à la négociation d'un APE entre l'Afrique de l'Ouest et la CE a également été conçu par Enda syspro2, secrétariat de la plate-forme régionale. Ce programme qui couvre en une première phase neuf pays de la région¹⁰ a été financé en grande partie par la Commission européenne dans le cadre du projet ACP de renforcement des capacités en vue des négociations d'APE (8 ACP TPS 110). D'autres partenaires tels que Oxfam UK et la FES y contribuent également. L'objectif de ce programme est de susciter l'engagement et l'implication de la société civile dans le débat et les négociations sur les APE et de favoriser l'émergence de compétences sur les questions de commerce international et de développement à cet effet.

Le séminaire régional de planification stratégique organisé à Dakar les 9, 10 et 11 février 2004, est la première activité de ce programme de renforcement des capacités. Il a rassemblé une large palette d'acteurs non-étatiques représentant les plate-formes nationales et les autres réseaux et acteurs concernés par la négociation en cours (ATN, ROPPA, centrales syndicales, journalistes...). Le séminaire a mis en place un processus de débat national et d'élaboration de positions sur l'APE dans les neuf pays. Ces positions seront ensuite mises ensemble pour dégager une cohérence régionale. Un processus pour l'élaboration de documents analytiques sur l'agriculture, l'intégration régionale, le commerce et le développement pour soutenir le débat a également été lancé. Des stratégies de plaidoyer pour la prise en compte de ces positions par les décideurs seront identifiées et mises en œuvre.

APE et développement

Plusieurs organisations de la société civile (OSC) ont déjà exprimé à plusieurs occasions leurs désaccords concernant les négociations d'APE, qui sont par essence des accords de libre échange entre une super puissance et une région en développement. Contrairement aux négociations multilatérales, le « rapport de force » entre les pays de la région et la CE (première puissance économique et commerciale mondiale et premier partenaire de la région), sera cette fois-ci plus direct. Quels bénéfices la région peut-elle en retirer ?

Il existe pourtant dans le discours des uns et des autres, représentants gouvernementaux de tous bords et acteurs de la société civile, une position fondamentale de convergence :

Tout accord entre la CEDEAO et l'UE doit être un instrument d'intégration et de développement de la sous-région. La priorité pour l'Afrique de l'Ouest est à la fois l'accès au marché européen et (peut-être surtout) le renforcement des marchés internes, la diversification de la production, le renforcement des capacités pour améliorer la compétitivité.

Le défi de cette négociation consiste à mettre cette préoccupation en pratique. Les institutions régionales et l'UE doivent tout d'abord prendre en compte les échecs et les insuffisances de la théorie libérale de la prépondérance du marché. Le moteur d'un développement durable et soutenable ne réside pas dans un modèle unique imposé par les pays les plus puissants ; des équilibres sont à trouver et à renouveler dans la répartition des tâches entre l'État, le marché et les OSC.

Parmi les autres conditions nécessaires pour que l'APE offre une réelle opportunité pour la région, certaines sont prépondérantes :

- La CE doit adopter une démarche privilégiant l'aspect développement (engagement à soutenir le développement) plutôt que l'aspect purement commerce ;
- Les États de l'Afrique de l'Ouest doivent faire montre de détermination et de vision à moyen et long terme ;

- La société civile doit jouer son rôle sur le plan de la prise de conscience, de la mobilisation, de l'engagement et de l'émergence d'alternatives.



Notes

¹ Le Nigeria et la Côte d'Ivoire sont les deux pôles commerciaux de l'Afrique de l'Ouest. Pour plus de détails sur « le poids » de ces deux pays dans la région, voir Perret, C. L'état actuel de l'économie ouest-africaine. In : Damon, J., et J. Igué. 2003. L'Afrique de l'Ouest dans la compétition mondiale : quels atouts possibles ? Paris : Karthala : 219-248.

² Stiglitz, J.E. 2003. Quand le capitalisme perd la tête. Paris : Fayard : 12

³ idem.

⁴ Cf. Décision A/DEC.8/01/03 relative aux préparatifs de l'Afrique de l'Ouest aux négociations des Accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. Vingt-sixième session de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, Dakar 31/01/03.

⁵ Voir rapport de la réunion des Ministres du Commerce et des Finances de la CEDEAO, Accra, 17 novembre 2003.

⁶ Réunion du Comité ministériel de suivi, Accra, 17 novembre 2003.

⁷ Passerelles de septembre à octobre 2003.

⁸ Proposition du Nigeria pour que le négociateur en chef de l'Afrique de l'Ouest soit flanqué de 3 experts par pays et que le président de la réunion des Ministres du Commerce de la CEDEAO soit impliqué. Voir rapport de la réunion d'Accra, p. 9.

⁹ L'intégration régionale semble bénéficier d'avancées et d'un regain de volonté politique probablement liés d'une façon ou d'une autre à la dynamique de la négociation. Ces processus doivent cependant s'appuyer sur des fondements historiques et sur les dynamiques qui s'observent sur le terrain pour être viables et durables.

¹⁰ Bénin, Burkina Faso, Gambie, Ghana, Guinée Conakry, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal. La phase II concernera le reste des pays, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Guinée Bissao, Liberia, Mauritanie, Sierra Leone, Togo.



* *Bibiane Mbaye Gahamanyi* est affiliée à ENDA Sénégal et aussi au Point focal Afrique de l'Ouest du Forum de la société civile ACP.